

DOI: <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v31i43.2>

# EL MANAGEMENT EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

## LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVO-EMPRESARIAL

### ENTRANDO EN LA ONU

Osvaldo Javier López Ruiz

#### Resumen

Este artículo discute la relación entre las organizaciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas y el *management* desde una lectura crítica en clave sociológica. Son analizados materiales documentales y entrevistas realizadas en distintos organismos y agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con sede en Ginebra. La intención es reflexionar sobre las nuevas prácticas promovidas dentro de estas organizaciones por las teorías y retóricas del *management*, tomando a las organizaciones internacionales como instituciones paradigmáticas de un mundo que se globaliza. Las preguntas sobre las prácticas, los valores y el tipo de sujeto que promueven y configuran se abren, entonces, para otros ámbitos de lo social y ponen en relación el *management* con las formas de conducir la vida y el trabajo en nuestra actualidad.

**Palabras clave:** Organizaciones internacionales-ONU / racionalidad managerial / *ethos* burocrático / órdenes de vida / Max Weber.

#### Abstract

*Management in international organizations: the business managing rationality getting into the UN*

This paper discusses, from a sociological perspective and a critical point of view, the relationship between international organizations of the United Nations' System and management. We analyse documental material and interviews done in different organisms and agencies of the UN in Geneva, to reflect about the new practices promoted by theories and rhetoric of management inside these organizations, considering them as paradigmatic institutions of a globalizing world. The issues about practices, values and the type of subject that is shaped and promoted there, are opened to some other areas of the social and put in relation "management" with the ways of conducting life and work in our present.

**Keywords:** International organizations-UN / managerial rationality / bureaucratic *ethos* / life orders / Max Weber.

**Osvaldo Javier López Ruiz:** Sociólogo, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Brasil. Investigador del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Mendoza, Argentina; docente del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. E-mail: [olopezruiz@mendoza-conicet.gov.ar](mailto:olopezruiz@mendoza-conicet.gov.ar)

Recibido: 3 de abril de 2018.

Aprobado: 4 de junio de 2018.

“...es posible ‘racionalizar’ la vida desde  
los más distintos puntos de vista  
y desde las más variadas direcciones.  
El ‘racionalismo’ es un concepto histórico  
que encierra un mundo de contradicciones...”

Max Weber, 1920<sup>1</sup>.

¿Cómo se difunde una cierta racionalidad dentro de un ámbito definido de lo social y a partir de un determinado momento? ¿Cómo son promovidos cierto tipo de valores y un estilo de vida específico? ¿Por qué su difusión alienta un tipo humano particular en detrimento de otros posibles a los que acaba desalentando? En las páginas que siguen trataremos sobre uno de los desdoblamientos de lo que hemos dado en llamar, en términos más generales, “el ethos ‘empresarial’ y la difusión de la forma ‘empresa’ en el mundo contemporáneo”<sup>2</sup>. En primer lugar tomaremos al *management* (administración, gestión)<sup>3</sup> enten-

- 
- 1 Introducción general a los *Ensayos sobre sociología de la religión* (Max Weber, 2011, p. 64).
  - 2 Este es el título general del proyecto de investigación que desde 2009 llevamos adelante en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y en cuyo marco se está desarrollando la investigación: “Valores y estilos de vida promovidos en las organizaciones internacionales”, etapa esta que se inició con una estancia de un año como *visiting fellow* en el Programa para el Estudio de la Gobernanza Internacional (PSIG), en el Graduate Institute of International and Development Studies en Ginebra, Suiza. Mi especial agradecimiento al profesor Thomas J. Biersteker, director de dicho programa, y a la doctora Cecilia Cannon, su coordinadora, por todo el apoyo y estímulo recibidos para mi investigación. De igual manera, a los otros colegas del PSIG por la siempre sugerente interlocución.
  - 3 También en términos generales *management* puede ser traducido como “dirección”, “manejo”. Sin embargo, desde los primeros años del siglo XX y a partir de las teorías de la “administración científica” (*scientific management*), de Frederick Taylor, su connotación está directamente asociada al mundo empresarial. Para una genealogía de este término desde mediados del siglo XVIII hasta la actualidad, en la que destacan dos formas sucesivas e históricas de entenderlo, ver Le Texier, 2016. Según este autor, el *management* moderno al que hoy nos referimos “guarda los trazos de sus orígenes industriales y norteamericanos” (Le Texier, 2016, p. 14).

dido como una racionalidad<sup>4</sup>, y acompañaremos la difusión de sus doctrinas, principios y prácticas en el momento de entrar en el ámbito de las organizaciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas. Para esto, nos detendremos en el análisis de un documento producido por encargo de la propia organización a un grupo de expertos externos y técnicos de una empresa de consultoría internacional, quienes elaboraron recomendaciones para mejorar su gestión (gobernanza y supervisión). A continuación, a partir de algunas voces que rescatamos de una serie de entrevistas<sup>5</sup>, seguiremos el decurso que tuvo, una década después, la implementación de buena parte de estas recomendaciones. La primera de estas entrevistas es a una integrante del equipo técnico de consultoría que trabajó en la elaboración del documento mencionado; las restantes, a funcionarios públicos internacionales de distintos programas, agencias y organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Finalmente argumentaremos sobre la necesidad de realizar un desplazamiento que permita salir de la racionalidad del *management* y ubicarnos en otro lugar que sirva eventualmente de contrapunto para poder pensar “desde fuera” de ella. Es un ejercicio de análisis y reflexión que hacemos desde la sociología y que tiene como objetivo final una lectura crítica más amplia del mundo contemporáneo.

### **La racionalidad del *management*... entrando en las Naciones Unidas**

Durante la gestión de Kofi Annan como Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006) se inició un proceso de reforma en la organización en relación con las formas de gestión. Con el estallido del escándalo de

4 Entendemos por “racionalidad” un esquema mental particular que teje en un todo coherente una multiplicidad de representaciones y de principios de juicios y de acción. Se trata de una concreción cognitiva más o menos consciente, de un sentido común local, a menudo circunscrito a una organización y a un grupo particular, más específico que una cultura y más general que una opinión. De esta forma, cada racionalidad designa una cierta relación con el mundo, consigo mismo y con los otros (Le Texier, 2016, pp. 113-114). Es en este sentido que proponemos pensar el *management* como una forma de racionalidad —“racionalidad administrativo-empresarial”, “racionalidad del *management*” o “racionalidad managerial”—, es decir, como un conjunto estructurado y formalizado de conceptos y de esquemas mentales estables. Pero es importante aclarar, como lo hace Le Texier, que, bajo esta acepción, “racionalidad” significa “coherencia conceptual” y no “verdad”, “cientificidad” u “objetividad”, como podría suponerse, y que necesariamente comporta una parte irracional.

5 Las entrevistas fueron realizadas a funcionarios públicos internacionales de distintos sectores, agencias, programas y organismos de la ONU y a un consultor externo contratado en varias oportunidades por distintas entidades de dicho sistema. Estas fueron realizadas, siguiendo un cuestionario semiestructurado, en Ginebra entre septiembre de 2015 y enero de 2016. Los entrevistados ocupan o han ocupado cargos en distintas posiciones de las categorías de “Dirección” (“D1” y “D2”), “Profesionales” (“P1” a “P5”) o “Servicios Generales” (“G1” a “G6”). Fueron personas de ambos sexos de entre 25 y 71 años de edad, de diferentes nacionalidades y con distintas trayectorias y experiencias de trabajo previo (tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas: en el sector privado, en el sector público nacional o en organizaciones no gubernamentales).

corrupción en torno del Programa de Petróleo por Alimentos (1995-2003) —establecido como paliativo humanitario a las sanciones económicas impuestas al régimen de Saddam Hussein en Iraq—, la ONU pasó a estar en la mira de todo el mundo por la ineficiencia que mostró en la administración y control de dicho programa<sup>6</sup>. En 2003, la Asamblea General en su 57ª sesión adoptó una resolución en la que le pedía al Secretario General y a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de la ONU que examinasen las estructuras de gestión, los principios y la rendición de cuentas en todo el Sistema de las Naciones Unidas y formularasen propuestas (ONU, 2003). Este pedido se reiteró en 2005 en la 59ª sesión de la Asamblea General y en la Cumbre Mundial de 2005 se le solicitó al Secretario General que presentara una evaluación externa independiente del sistema de auditoría y supervisión que abarcara las funciones y responsabilidades de los funcionarios directivos y que esa evaluación se llevara a cabo en el contexto de un examen amplio de las disposiciones de gobernanza de la organización. A los efectos de cumplir con dicho mandato, el Secretario General estableció un Comité Directivo Independiente Externo (Independent Steering Committee) integrado por seis expertos internacionales, los que tuvieron a su cargo la supervisión del proceso. La labor técnica y la preparación del informe estuvo a cargo de un equipo de expertos en proyectos de la empresa de consultoría PricewaterhouseCoopers (PwC), elegida por concurso internacional. En julio de 2006, el Secretario General recibió el informe *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas* del Comité Directivo Independiente Externo y lo elevó a la Asamblea General. Las recomendaciones propuestas en el largo informe se resumen en tres grandes tópicos: 1) poner en marcha la gestión basada en resultados; 2) reforzar el marco de rendición de cuentas de la dirección ejecutiva; y 3) poner en práctica un marco para la gestión del riesgo por conducto de la gestión institucional del riesgo (denominada en inglés como *enterprise-wide risk management*) y asignar responsabilidades por los controles internos (ONU, 2006a, p. 8). Junto con estas recomendaciones, se incluye como uno de los resultados del examen un *Código de gobernanza de las Naciones Unidas* (ONU, 2006b, pp. 38-42), que se previó que ayudaría a los funcionarios encargados de la gestión a evaluar y aplicar las prácticas recomendadas de gobernanza y supervisión. El Comité Directivo sugirió a los órganos rectores que componen el Sistema de las

6 Si bien pudo probarse que hubo desvíos multimillonarios de dicho programa a individuos e instituciones de varios países, se estimó que el funcionario de las Naciones Unidas que resultó más involucrado recibió sobornos del orden de los 150.000 dólares. Es decir, no pudo probarse que se tratara en sí mismo de un gran problema de corrupción dentro de la organización sino, más bien, de mal manejo administrativo.

Naciones Unidas la aprobación del Código junto con las recomendaciones integradas que figuran en su informe, lo que así finalmente sucedió.

Resulta interesante detenernos aquí y examinar con mayor detalle el desarrollo de esta evaluación y las recomendaciones propuestas. El Comité Directivo Independiente Externo estuvo formado por cinco expertos en gobernanza y supervisión provenientes de distintas partes del mundo (Brasil, India, Japón, Sudáfrica y el Reino Unido) y un funcionario de las Naciones Unidas en representación del Secretario General, originario de las Islas Mauricio. De la lectura de los currículos de los cinco expertos, destacan como sus áreas de incumbencia la contabilidad, la auditoría, las finanzas y la gobernanza corporativa. Todos ellos han desarrollado actividades en el sector privado, a través de empresas de consultoría, como directores o miembros de consejos directivos de bancos, empresas, asociaciones profesionales, etcétera. Varios han tenido también experiencias de trabajo en el sector público —en la auditoría de programas, en la dirección de proyectos de reingeniería de la gestión pública— y algunos de ellos son, o han sido, profesores universitarios en materias relativas al *management*, la contabilidad, la auditoría, las finanzas y la ciudadanía corporativa. Entre todos los miembros del Comité Directivo, destaca el representante británico por ser el que más larga y directa experiencia parece haber tenido en el sector público: fue miembro del *think tank* del Cabinet Office<sup>7</sup>, y por más de diez años uno de los *managing directors* del Tesoro Británico<sup>8</sup>. Además, estuvo a cargo del Servicio de Contabilidad del gobierno de dicho país. Durante este período, dirigió el proyecto de cambio de las bases de planificación, control y presentación de informes y presidió el grupo que desarrolló un marco de gobernanza corporativa para los departamentos del gobierno central del Reino Unido. Posteriormente trabajó con organizaciones en seis países en temas como la utilización de medidas de desempeño, incluyendo la rendición de cuentas, el riesgo y la gobernanza (ONU, 2006b, pp. 32-33).

Con respecto a los miembros de la consultora PwC, también se trató de un panel de expertos internacionales compuesto por ocho miembros provenientes de múltiples territorios, incluyendo a Sudáfrica, Tanzania, Holanda, Estados Unidos, Reino Unido, Suiza y Canadá, con una combinación de habilidades en áreas como contabilidad y auditoría, gobernanza, política internacional, derecho internacional, comercio y auditoría interna (ONU, 2006b, p. 55).

---

7 El departamento del gobierno del Reino Unido responsable por el apoyo al primer ministro británico y al gabinete del Reino Unido.

8 El Tesoro Británico (Her Majesty's Treasury, HMT) es el equivalente al Ministerio de Economía y Finanzas en el Reino Unido. Sobre el papel central que tuvo el Tesoro Británico durante aquellos años como impulsor de la reforma administrativa del Reino Unido y como "fiscal" del alineamiento de los diferentes departamentos y organismos de gobierno de ese país con esas políticas, cf. López Ruiz (2010, pp. 250, 256 n. 5).

Las fuentes de la investigación externa —es decir, los códigos de gobernanza y supervisión de entidades y organismos públicos y privados fuera de la ONU— seleccionadas por el equipo técnico, de las que se derivan los que serían los principios de las mejores prácticas en gobernanza y supervisión en general, se han tomado de referencias a primera vista muy variadas de todo el mundo. Estas consideran un buen número de países —Australia, Bangladesh, Canadá, Francia, Alemania, India, Japón, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos— y de organizaciones —Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Secretariado del Commonwealth, Federación de Contadores del Este, Centro y Sur Africano, Unión Europea, Federación Internacional de Contadores (IFAC, por su sigla en inglés), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Treadway (COSO)<sup>9</sup> y PwC. Una lectura más minuciosa, sin embargo, lleva a sospechar sobre la real diversidad que hay en todas estas fuentes, en el sentido de que parecen remitir finalmente a un modelo más o menos común y producido a partir de la referenciación recíproca. En otras palabras, y si pensamos desde la perspectiva de cómo se difunde una racionalidad, cabe preguntarse si los estándares de buena gobernanza establecidos por algunas pocas corporaciones privadas o agencias de gobierno de algunos países centrales no terminaron siendo la base común que estableció los principios rectores sobre los cuales se definió buena parte o la gran mayoría de las otras fuentes que fueron tomadas —“en función de su diversidad geográfica y sectorial”— por quienes tuvieron a su cargo la formulación de las recomendaciones de principios y buenas prácticas de gobernanza y supervisión para los organismos de las Naciones Unidas —en su gran mayoría contadores y auditores o miembros de asociaciones nacionales e internacionales de esa profesión o profesiones afines. Sería necesario un estudio pormenorizado de estas fuentes para confirmar o rechazar esta sospecha, lo que escapa a nuestras posibilidades aquí. No obstante, no deja de ser llamativo que entre las 26 fuentes citadas del sector público, encontramos cuatro muy destacadas que vienen del Reino Unido. Dos de estas referencias fueron producidas por el Tesoro Británico —que, bajo el comando de Gordon Brown como ministro de Hacienda entre 1997 y 2007, fue el motor de la reestructuración de la administración pública de ese país en todas las

9 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Se trata de una iniciativa conjunta para combatir el fraude que fue establecida en Estados Unidos por cinco organizaciones del sector privado —Institute of Management Accountants (IMA), American Accounting Association (AAA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Institute of Internal Auditors (IIA), y Financial Executives International (FEI). La Comisión Treadway se encarga de guiar a entidades de gestión ejecutiva y gobernanza en aspectos relevantes de la gobernanza organizacional, la ética empresarial, el control interno, la gestión de riesgos de la empresa, el fraude y la presentación de informes financieros. A su vez, ha establecido un modelo común de control interno en contraste con el cual las empresas y organizaciones pueden evaluar sus sistemas de control.

áreas y el principal difusor de conceptos como “innovación”, “inversión”, “competencia”, “capacitación de la población” y “emprendedorismo”<sup>10</sup>— y las otras dos, por la National Audit Office (NAO), la agencia encargada de auditar los estados financieros de todos los departamentos del gobierno central del Reino Unido. Además, también llama la atención que una de las referencias de la NAO es un trabajo elaborado en conjunto con la consultora PwC: *Building public trust award criteria*. Por otra parte, entre las 28 referencias citadas como fuentes del sector privado para la reforma del Sistema de las Naciones Unidas, resulta curioso constatar que cuatro de ellas son relativas a la gobernanza de bolsas de valores —Australian Stock Exchange, Toronto Stock Exchange, Tokyo Stock Exchange y New York Stock Exchange— y la mayoría de las otras fuentes son códigos de gobernanza corporativa y mejores prácticas para empresas y organizaciones bancarias.

La metodología de trabajo descrita en el estudio-evaluación consistió en tomar estas fuentes externas a las Naciones Unidas —códigos, regulaciones y guías de buena gobernanza y prácticas de supervisión— y elaborar, a partir de ellas, como ya señalamos, “Los principios de buena gobernanza y supervisión” (ONU, 2006b, pp. 45-48). Estos principios fueron comparados con las prácticas vigentes de gobernanza y supervisión de la ONU recogidas a partir de la investigación documental y entrevistas en más de cuarenta entidades de la organización. A partir de allí, se llevó a cabo un análisis de las deficiencias (*gap analysis*) y se formuló, adaptado a las circunstancias de la organización, el Código de gobernanza de las Naciones Unidas. En otras palabras, la investigación sobre las mejores prácticas fue deliberadamente enfocada en los sectores público y privado de “todo el mundo” externos a la ONU, aunque —aclara el informe— durante la formulación de las conclusiones y recomendaciones fueron consideradas “las características internacionales e intergubernamentales distintivas de esta organización”. Así, recapitulando, lo que se ha hecho a lo largo de este examen es: 1) compilar códigos que rigen las prácticas de gobernanza y supervisión del sector privado y público de distintos países —aunque, sospechamos, muchos de ellos son el resultado de adaptaciones, a su vez, de algunas pocas de estas mismas referencias que ya implican en buena medida la adopción de principios, prácticas y métricas del sector privado en el sector público—; 2) listar los que se considera serían los principios de buena gobernanza y supervisión en general derivados de estas fuentes; 3) “adaptar” (en el sentido de ajustar) la terminología de estos principios para establecerlos como la referencia principal, como el *Código de gobernanza de las Naciones Unidas*, para todas las prácticas dentro de las Naciones Unidas; 4) indicar algunas de las mejores prácticas (relevadas en

---

10 El Reino Unido es a su vez tomado por otros países como una de las principales referencias en esta materia. Cf. López Ruiz (2010).

los sectores privado y “público”) para que se cumpla con dicho código y se pueda pedir cuentas a los responsables. A partir de allí, 5) se comparan las prácticas actuales —conocidas a partir de entrevistas y estudios de casos en distintas entidades de la ONU— con lo que, según el código, “deberían ser”; 6) se señalan las deficiencias y; 7) se proponen recomendaciones para modificar las prácticas y ajustarse así a lo establecido en el código o, en otras palabras, a lo que son las mejores prácticas en general del sector privado y “público”<sup>11</sup>.

Las estimaciones generales de los gastos de la aplicación de las recomendaciones relativas a la gobernanza de la ONU son presentadas para cada recomendación en seis ítems separados, divididos en dos componentes: 1) gastos de implementación en los que se incurre una sola vez y, 2) gastos regulares recurrentes cada año. En 2006 se calculó un costo estimado de 8,9 millones de dólares para la implementación de la gestión basada en resultados (RBM, por su sigla en inglés) en Naciones Unidas (a rigor solo en la Secretaría General, PNUD, UNICEF, ACNUR e ICAO)<sup>12</sup> y un costo recurrente anual de 1,7 millones de dólares. Como señalará más adelante uno de nuestros entrevistados, cada una de estas reformas administrativas y la adopción de nuevos sistemas de gestión demandan montos elevados. Contrariamente a lo que podría suponerse, no se trata simplemente de aceptar “recomendaciones” para mejorar la gestión.

### **La racionalidad del *management* en la ONU... una década después**

A fines de 2015 entrevistamos a una de las personas que trabajó en 2006 en la elaboración del “Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas” que acabamos de describir. En aquella oportunidad actuó como *team leader* de la empresa de consultoría internacional PricewaterhouseCoopers (PwC). En su opinión más de dos tercios o, inclusive, más de tres cuartos de las recomendaciones que fueron hechas en la evaluación fueron implementadas. Le preguntamos si hubo mucha resistencia en la organización a su implementación, a lo que respondió que no hubo mayores resistencias fuera de las provenientes de algunas de las agencias especializadas. Durante ese proceso, “más bien se trató de encontrar la sintonía fina de las recomendaciones: ‘aquí

11 Para ver algunos ejemplos de las mejores prácticas sugeridas, del análisis de las deficiencias (*gap analysis*) y de las recomendaciones que propuso el “Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas”, cf. López Ruiz (2017, pp. 6-10).

12 Es importante considerar que, como el estudio hace constar, PNUD, ACNUR y UNICEF ya venían implementando el presupuesto con base en resultados durante los últimos ciclos presupuestarios y pretendían continuar desarrollando esa metodología (ONU, 2006b, pp. 69-70).



es donde está realmente la mejor práctica, y acá es donde ustedes están”, comenta riendo. Sin embargo y a pesar del alto grado en que fueron adoptadas las recomendaciones, su diagnóstico general es que en Naciones Unidas falta *management*. El *management* no es considerado como debería, los *managers* no son reconocidos debidamente y, por lo tanto, el *management* resta como un desafío para el Sistema de la ONU.

Uno de los problemas que hace notar es la tensión siempre presente entre la buena gobernanza y la representatividad. “En términos de buenas prácticas de gobernanza, el simple hecho de tener 195, 198 países gobernando una organización o un conjunto de organizaciones está mal concebido en el sentido de que son muy numerosos”, señala. Y continúa diciendo: “La razón de que aquellos organismos, los consejos ejecutivos de UNICEF o de ACNUR, sean tan grandes es debido a la representatividad, pero cuando se trata de gobernanza no se trata de representatividad. Eso ya está en la Asamblea General pero no se necesita en cada órgano que gobierna las organizaciones”. Eso es, justamente, lo que indican las buenas prácticas de gobernanza, enfatiza nuestra entrevistada: “en este aspecto en la ONU continúa habiendo un anacronismo y necesita mejorar su gobernanza”. En su apreciación: “la gobernanza necesita ser reformada más aún, el *management* necesita ser completamente reformado”. Actualmente, en su opinión, la gobernanza está en manos de políticos o de expertos en materias específicas. El *management* no es una competencia que la ONU busque activamente: “La ONU no contrata ‘MBA’<sup>13</sup>. Ellos contratan otros especialistas”, afirma y enfatiza la idea diciendo: “El *management* como ciencia no es debidamente valorado en la ONU. [...] Ellos continúan contratando a PwC y a otras empresas de consultoría para que los ayuden, pero no hay allí actitudes manageriales que vengan de arriba hacia abajo”. Y continúa desarrollando su argumento repasando una lista de nombres de altos funcionarios de la ONU, como António Guterres, Tony Lake o Ban Ki-moon<sup>14</sup>, algunos de los cuales son, según ella, líderes carismáticos e individuos de alta calidad, pero que, sin embargo, no son *managers*:

“Estas personas tienen habilidades pero no en esto, en el área del *management*. Por lo tanto el *management* como habilidad, como una calificación en el Sistema de Naciones Unidas no está bien representado y esto hace difícil la vida para el Sistema de la ONU”. (Entrevista a exconsultora de PwC, 2015)

13 Personas con maestrías en administración de empresas (*Masters in Business Administration*).

14 António Guterres, en el momento de la entrevista, era el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cargo que ocupó del 15/6/2005 al 31/12/2015. Actualmente, desde el 01/01/2017, es el Secretario General de las Naciones Unidas. Tony Lake fue el Director Ejecutivo de UNICEF desde 2010 hasta 2017. Ban Ki-moon, en el momento de la entrevista, era el Secretario General de las Naciones Unidas, cargo que ocupó del 1/1/2007 al 31/12/2016.

Más adelante en la entrevista, cuando la consultamos sobre si cree que es posible cambiar la cultura de una organización internacional y hasta qué punto, responde que cree que sí es posible cambiarla y en una gran medida, pero que para eso hacen falta líderes que estén embebidos en la organización y que miren hacia dentro de la organización en lugar de mirar de costado hacia los gobiernos y las otras organizaciones. Si el líder se concentra en su organización, puede cambiar su cultura:

“Y porque ellos martillan con algunas ideas, ellos pueden cambiar la organización. El día en que un verdadero *manager* llegue a la cima de una de esas organizaciones, reconozca la cuestión pendiente acerca del *management* y lo empuje hacia abajo en la garganta de la organización, él obviamente va a cambiar la cultura de la misma. Pero ellos necesitan primero querer cambiar la cultura”. (Entrevista a exconsultora de PwC, 2015)

También la consultamos sobre cuál considera que es hoy la referencia para Naciones Unidas: si en el momento de su creación la gran referencia o el principal modelo de organización parecía ser la administración pública, especialmente el *civil service* británico y norteamericano, preguntamos si hoy sería, o debería ser, el sector privado. La respuesta de nuestra entrevistada fue que en las Naciones Unidas hay demasiado poco deseo de emular al sector privado. Si bien hay puntos de interacción con él, por ejemplo, interacción comercial por miles de millones de dólares en la compra de bienes y servicios —desde bienes para los refugiados hasta estudios de consultoría que contratan las organizaciones—, en términos de lecciones que el sector privado podría ofrecer como las mejores prácticas de gobernanza y *management* en todas las áreas, hay demasiado poco. En su opinión, las Naciones Unidas están demasiado aisladas. Si bien se nota que el vínculo con el sector público nacional ha disminuido y el vínculo con el sector corporativo está en acenso, este último aún no es lo suficientemente fuerte. En este sentido considera que la ONU le tiene miedo al sector privado. Esto es debido a los mecanismos de funcionamiento de este sector, sus instintos, su afán de lucro, “lo que da origen a muchos comportamientos en el sector privado que afrontan a las personas éticas”, opina. No obstante, cree que actualmente es imposible trabajar en programas de desarrollo sin el sector privado. Es más: “es en el sector privado donde el desarrollo debe suceder”, y tras esta afirmación categórica da como ejemplo el hecho de que el presupuesto total de la ONU es hoy apenas una fracción de la facturación de grandes empresas transnacionales, como Nestlé. Por lo tanto, “las Naciones Unidas tienen que aceptar que ellas pueden ejercer su papel normativo y pueden ejercer su papel de dirección en términos de los mecanismos de desarrollo, pero no pueden salvar el mundo”, afirma enfáticamente. Por eso, en su opinión, la ONU tiene que entender que si quiere avanzar en desarrollo, no lo puede hacer sin el

sector privado por el simple hecho de que, como organización, ella misma no es lo suficientemente poderosa y, entonces, necesita reclutar al sector privado. Sin embargo, considera, buena parte del problema es que hay demasiado poco conocimiento en el Sistema de las Naciones Unidas de cómo lidiar con el sector privado, de cómo hablar con el sector privado y de cómo acomodar parte de lo que el sector privado busca sin venderle el alma: “Esto puede ser hecho. Muchas ONG lo han hecho, pero la ONU no lo ha resuelto todavía”, concluye. Sigue siendo, en su opinión, aún un gran tema por resolver para Naciones Unidas el cómo involucrar al sector privado y el cómo aprender lecciones de este sector.

### **Voces “onusianas”... (desde la complejidad de lo real)**

Es muy difícil responder a la pregunta sobre la falta o el exceso de *management* en Naciones Unidas y dar una respuesta unívoca desde las voces de nuestros entrevistados. Incluso esto es así si tomamos a cada uno de ellos en forma individual —por más partidario o contrario que cada uno sea de la introducción de principios y técnicas de gestión empresarial en su organización— ya que raramente sustentará una posición claramente definida y sin ambigüedades en un sentido u otro. No obstante la disparidad de opiniones sobre los muchos temas que se vinculan directa o indirectamente con la administración y gestión de la organización —y las aparentes contradicciones en las que incurre muchas veces un mismo entrevistado—, cuando se escucha una pluralidad de voces cierta lógica parece emerger. O, en otras palabras, un cierto cuadro general parece enmarcar los múltiples sentidos de una realidad compleja como esta, siempre mucho más pluriforme, dinámica y desordenada que las estilizaciones, conceptualizaciones y teorizaciones que hacemos para intentar aprehenderla desde las ciencias sociales. Por ese motivo, vale la pena darles espacio a esas voces que pintan, desde la vivencia del trabajo cotidiano en estas organizaciones, un cuadro de esa diversidad de experiencias, opiniones y sentidos.

Entre los entrevistados con posiciones de dirección y con una experiencia más larga dentro del Sistema de las Naciones Unidas —algunos de ellos ya jubilados, pero que hicieron toda su carrera o buena parte de ella allí—, no es inusual encontrar opiniones favorables a la incorporación de técnicas del *management* del sector privado. Algunos consideran que estas herramientas son útiles y los que ingresaron en la organización antes de 1980 recuerdan que nunca se les enseñaron técnicas de gestión antes de esa época. Concretamente, una entrevistada que ingresó a la organización en 1967 comentaba que recién fue en la década de los noventa cuando se empezó a hablar de *management*. Otro exagente, que también llegó a ocupar posiciones de dirección y se desempeñó en más de una agencia de las Naciones Unidas,

recuerda que ni a él ni a sus colegas nunca les enseñaron nada en relación con el *management* y tenían que arreglárselas como podían, incluso estando a cargo de una de las oficinas de su agencia en África. En ese sentido, afirma que ha sido buena la incorporación de ciertas técnicas del sector privado para afrontar las complejidades de la gestión hoy. Sin embargo, él no cree que todo lo que viene del sector privado deba ser emulado dentro de la ONU. Ciertamente algunas herramientas del *management* son útiles, tales como de qué forma liderar una reunión o cómo construir espíritu de equipo, pero piensa que hoy se mira demasiado al sector privado como referencia. Por ejemplo, la difusión de valores como el “emprendedorismo”, si bien tiene aspectos positivos, termina siendo negativa porque erosiona el funcionamiento común de la organización. Y, en algunos aspectos, “la ONU llega a estar perversamente cercana al sector privado”, comenta haciendo referencia a un trabajo que acababa de ser publicado en los días previos a la entrevista sobre el financiamiento privado y la influencia corporativa en la ONU<sup>15</sup>. Por otra parte, aunque dice estar en contra de los contratos permanentes por la inmovilidad que le da a la ONU (y a pesar de él haber tenido un contrato de este tipo), cree que la carrera del funcionario público internacional debe ser diferente de la carrera en el sector privado.

También en una posición de dirección, otro de nuestros entrevistados, que actualmente se desempeña en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), comenta que los procesos están pesando demasiado dentro de esta organización —“un formalismo con buenas intenciones, que emite normas y reglamentaciones para todo, pero que pesa demasiado”— y termina habiendo una lucha entre las direcciones que se ocupan de procesos y las direcciones que se ocupan de hacer el trabajo sustantivo: “se pueden respetar todas las normas, respetar todos los procesos y al final se puede terminar no haciendo nada”, afirma con tono de frustración. Sin embargo, piensa que en la OIT aún no se ha llegado hasta tal punto. Cree que en otras entidades de las Naciones Unidas esto es todavía peor, los procesos son todavía más avasalladores. Conversando más adelante sobre el área de Recursos Humanos, admite que esta hace muchas referencias al sector privado. Da como

---

15 Cf. Adams y Martens (2015), en el que se cuestiona el “nuevo modelo de negocios” de asociación (*partnerships*) entre organismos de las Naciones Unidas y empresas del sector privado —básicamente, grandes corporaciones transnacionales— en varios aspectos y con datos concretos y cifras expresivas. Dicho modelo —presentado como “*a new business model of global governance*” o como “*a new business model for solving global problems*” y con consignas como “*entrepreneurs can save the world*”—, promueve la doctrina de “crecimiento cero” del presupuesto, el achicamiento, la reestructuración y la descentralización dentro de las Naciones Unidas, dando mayor peso a las contribuciones voluntarias (*voluntary contributions, extra-budgetary or earmarked contributions*) de las empresas que a las contribuciones presupuestarias de los Estados miembro. De esa forma, según los autores, se produce el cambio de una gobernanza global democrática por un sistema “pagar por jugar” (*a “pay to play” system*).

ejemplo el Sistema de Evaluación de Resultados (*Performance Evaluation System*), el que está muy arraigado en la OIT y a través del cual se tienen evaluaciones todo el tiempo. Es un sistema interno pero que está muy mal hecho, se queja. Se tienen objetivos y cada dos años se evalúan esos objetivos, pero eso está muy copiado del sector privado, solo que falta saber qué pasa si una persona no cumple con los objetivos, ya que en la organización no hay posibilidades de despido —o mejor, si bien es formalmente posible, en la práctica se vuelve muy difícil echar a alguien—. Por eso, con ironía afirma que “en la OIT se espera del *manager* que, además de mantener contentos a todos los que a él reportan, desarrolle un programa de trabajo”. Por esa pluralidad y proliferación de tareas entre las de gestión y las directamente concernientes a su labor, señala, “aquí también hay una desconexión entre la realidad y las prácticas promovidas desde Recursos Humanos”. Otra práctica que han desarrollado desde este sector, comenta, es el *coaching* externo. Sin embargo, en su opinión, han hecho una cosa muy extraña en la que hay como tres *coaches* circulando por toda la organización: “yo siempre pienso que estos son los verdaderos directores de la OIT”, destaca en tono mordaz. Y recuerda haber tenido él mismo una *coach* por cuatro o cinco meses. A partir de un determinado momento le sorprendió que su *coach* sabía lo que cada persona hacía y pensaba dentro de la organización mejor que nadie porque todo el mundo le contaba todo a ella, de manera que si esa persona apuntaba todo lo que le decían, podía ser ella la que realmente gestionaba. Sin embargo, se trata de personas externas a la organización, contratadas para brindar ese servicio de *coaching* a quienes tienen funciones de dirección, como parte de las nuevas prácticas que vienen ideadas desde el sector privado.

Dentro de la misma OIT, otro entrevistado, que desempeña sus tareas en el sector administrativo, en un puesto de responsabilidad intermedia (*General Service*, nivel “G5”), atribuye cierta deshumanización de las tareas del trabajo al avance de una ideología y de una visión norteamericana dentro de la organización. Vincula esta visión a las exigencias constantes de cortar privilegios, cuantificar resultados y cargar permanentemente a la gente con más trabajo. En este sentido, cree que la ideología de la OIT se ha vuelto bastante liberal y pronorteamericana, lo que se expresaría claramente tanto en las orientaciones generales que va tomando la gestión (el *management*) —con los cambios y las renovaciones periódicas de sistemas y procedimientos—, como en la contratación de las empresas de consultoría internacional —a través de contratos multimillonarios— para mejorar la gestión y los procedimientos siguiendo este tipo de lineamientos propios de las reestructuraciones que se han llevado a cabo en las empresas del sector privado. Según él:

“En todos los informes de evaluación hoy en día se habla de los *outcomes*, se habla de los resultados que se tendrían que dar, pero para dar resultados hay que inventar una manera de cuantificar esos resultados. Entonces, se intenta meter y forzar la máquina para que ciertas definiciones cuelen con las maneras de trabajar de unos y otros”. (Entrevista a funcionario de la OIT, 2015)

Se pregunta entonces: “¿cómo es posible que se tengan que rellenar tres hojas de evaluación de una persona que simplemente está entregando el correo y que está feliz con eso?”. Y la respuesta que se da a sí mismo es que esto es así:

“... porque viene una empresa como McKinsey o como Pricewaterhouse-Coopers, les vende un producto y, como se sienten obligados porque son norteamericanos [los directivos de la organización] a comprar el producto, entonces pueden cambiar toda una estructura y al final ser la misma tontería: recargar con procedimientos y, sobre todo, gastar muchísimo dinero en modernizar la organización sin hacer un cambio en las funciones de base, en lo que realmente se tendría que cambiar”. (Entrevista a funcionario de la OIT, 2015)

En otra entrevista, esta vez en la Organización Mundial de la Salud (OMS), una profesional (*Professionals*, nivel “P3”) de mediana edad que trabaja desde hace diez años para esta organización —desde hace dos años en los cuarteles generales y previamente en las oficinas de dos países— comenta con desazón la tensión que siente entre los ideales y valores de la OMS y lo que ella interpreta como una crisis personal. Por una parte, reconoce con orgullo la tarea positiva para la humanidad que desempeña esta organización y los resultados a los que llega. Por otro lado, manifiesta su cansancio porque su trabajo está muy basado en procesos y a ella le cuesta ver resultados reales. Dice estar cansada, en crisis y con ganas de hacer un trabajo más concreto y significativo. Ella entiende que cargar con la burocracia del trabajo es inevitable y que hay establecida en la organización una cultura de resultados; “hoy es necesario mostrar resultados para no perder relevancia [dentro de la organización]”, afirma dando cuenta de que comprende bien la lógica de funcionamiento del sistema. Sin embargo, contrasta mucho en toda la entrevista cómo habla del entusiasmo y la dedicación de la gente dentro de la OMS por el trabajo que realizan y cómo a la vez, como si se tratara de una anomalía propia, comenta su crisis con el sentido de un trabajo como el suyo que se ha vuelto puro procedimiento. A pesar de que nuestra entrevistada, como hemos señalado, parece interpretar parte de su vivencia cotidiana en el trabajo como una crisis existencial personal, varias otras voces —de personas de distintas edades y trabajando en distintas posiciones de diferentes organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas— apuntan en

el mismo sentido: la sobrecarga con las exigencias administrativas, con los procedimientos, las evaluaciones, los procesos y las formalidades a cumplir y, a la vez, la creciente sensación de falta de tiempo para el trabajo sustantivo y la pérdida de sentido de lo que se hace.

Este es el caso de uno de nuestros entrevistados que trabaja en el sector humanitario. Se trata de un joven profesional que transita la treintena y que ha tenido experiencia previa laboral en el sector privado en una conocida corporación transnacional. Actualmente se desempeña en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en un campo de refugiados en el norte de África como oficial asistente de reasentamientos (*Professionals*, nivel “P2”). Cuando lo consultamos sobre la relación entre sus expectativas previas y la realidad de su trabajo actual, después de describir un poco la dura situación cotidiana, concluye: “hay muchos desafíos, muchos más de los que imaginaba”. Curiosamente, entre los muchos problemas que tiene que afrontar, uno de los principales parece ser el tener que lidiar con la administración del ACNUR. En este punto se detiene y explica con mayor detalle a qué se refiere: “el traer prácticas de gestión del sector privado para ACNUR ha vuelto el trabajo muy burocrático. Hay muchas reglas administrativas [...], hay demasiados informes que hacer”, afirma con expresión de cansancio y exasperación. Estos consumen una parte muy considerable del tiempo de trabajo (“¡que termina siendo trabajo de oficina!”) y resta tiempo para hacer el verdadero trabajo cualitativo que habría que hacer con los refugiados en el campo. “Se ha impuesto una cultura del número en la que la búsqueda de resultados se despegue totalmente de la realidad”, concluye y da como ejemplo uno de los objetivos que ellos tienen que cumplir: trabajar en la prevención del matrimonio infantil, una práctica arraigada culturalmente entre los refugiados de Darfur. Como para los informes y evaluaciones los resultados deben ser expresados en forma cuantitativa, terminan viéndose en la necesidad de inventar indicadores. En este caso, dar una charla general informativa sobre el tema y contar el número de madres que asisten a ella —para llegar a un número totalmente arbitrario y falaz—, en lugar de poder dedicar el tiempo a hacer un trabajo más focalizado y efectivo con algunos de los refugiados.

### **Un contrapunto posible: el *ethos* burocrático**

Resulta muy difícil evaluar una determinada racionalidad desde dentro de sí misma. Esto porque no hay, o es muy complicado encontrar, puntos de apoyo posibles a partir de los cuales poder argumentar en otro sentido del establecido por la propia racionalidad. En otras palabras, la racionalidad, en sí misma, es lógica y racional si se aceptan las premisas sobre las cuales se funda y sustenta. Vista desde este punto de vista, una racionalidad es una fuente de

sentido que establece una direccionalidad —a través de los principios y valores que promueve— y un ordenamiento —a través de las prescripciones que determina con respecto a cómo actuar— para que las acciones que se realizan persigan un determinado fin que esté en sintonía con dicha racionalidad. Según Max Weber, una de las características más destacadas de la Modernidad es la separación de los órdenes de vida y la irreductibilidad de los valores y fines últimos que cada uno de ellos persigue<sup>16</sup>. Cuando un orden de vida, por ejemplo, el económico, intenta imponer sus principios y valores dentro de otro orden de vida, por ejemplo, el político, surgen inevitablemente tensiones y desentendimientos. Lo que para un orden, ámbito o esfera de la vida es racional, según el sentido y la dirección de sus fines últimos, no lo es para el otro, desde cuyo punto de vista muchas de las acciones que se llevan a cabo en el primero no se entienden y son vistas como irracionales.

La racionalidad del *management* de la empresa comercial, que tiene como fines últimos la eficiencia y la maximización de los beneficios económicos<sup>17</sup>, cuando es transpuesta a ámbitos como la administración pública internacional, pretende imponer sus parámetros y criterios de evaluación produciendo grandes tensiones y contradicciones. Lo más grave es que puede terminar desdibujando las características particulares y esenciales del orden de vida sobre el cual se aplica, alterando (o distorsionando) el sentido y el fin último que dicho orden persigue y cuya preservación es necesaria y útil para la sociedad. En otros términos: impone su racionalidad tachando de “irracional” toda acción o toda práctica que no se alinee con su

---

16 Para Weber (2009) está claro que en la sociedad moderna vivimos insertos en órdenes de vida distintos, de los cuales cada uno está sujeto a diferentes leyes, de forma tal que los diferentes sistemas de valores existentes libran entre sí una batalla sin solución. Esto es así porque una de las características de la Modernidad es justamente que ya no existe una norma moral universal a partir de la cual se pueda evaluar y juzgar todos los comportamientos, por lo que no hay más remedio que aceptar que existen muchos dominios éticos concretos que no representan diferentes versiones de un bien único y homogéneo, ni forman parte de ninguna jerarquía natural, y que, por lo tanto, están en tensión y lucha constante entre sí. El problema principal está, sin embargo, cuando uno de estos órdenes intenta imponerse sobre los otros imponiéndole sus valores y sus fines, subordinando ciertas formas de comportamiento a otras y, finalmente, transformándolo al punto de desnaturalizarlo completamente. Por eso, como destaca Du Gay, para Weber el intento de gobernar una esfera de la vida de acuerdo con criterios derivados de otras instancias vitales es potencialmente peligroso (Du Gay, 2012, pp. 70-72, 97, 120-121).

17 Estrictamente hablando, si seguimos el argumento de Le Texier, deberíamos distinguir entre la “racionalidad managerial”, propia de la empresa moderna como organización, y la “racionalidad mercantil”, propia de la sociedad de mercado. La primera toma la eficiencia como principio rector, mientras que para la segunda este es el lucro. Sin perjuicio de que históricamente la racionalidad managerial haya sido puesta al servicio de los objetivos capitalistas y sometida a los principios económicos, los *managers* modernos han forjado una racionalidad propia —argumenta el autor—, la que en sí misma constituye una racionalidad gubernamental (Le Texier, 2016, pp. 10, 155, 175). Por los límites de este artículo, no abordaremos aquí esta sugerente distinción analítica, pero esperamos poder hacerlo en un trabajo próximo.



propio fin último y se expande sobre otros órdenes de vida con la pretensión de someterlos, subordinarlos o, inclusive, eliminarlos.

Cuando escuchábamos la lógica de los argumentos de nuestra entrevistada de PwC, quien como consultora externa ha trabajado en varios proyectos para Naciones Unidas y especialmente fue parte del equipo que realizó el examen amplio de gobernanza y supervisión, así como cuando uno sigue la lógica interna de los principios y “mejores” prácticas que hoy se aplican “en el mundo en general” y que fueron codificados y recomendados para la ONU, es muy difícil poder argumentar en contra porque, en sí mismos, son profundamente lógicos y racionales y tienen dentro de su misma lógica, lógicamente, sentido (valga aquí la redundancia). Por otra parte, también tiene sentido el reclamo de herramientas de gestión —y los reclamos sobre los problemas que hay con las herramientas que existen— que hacen quienes ocupan posiciones de dirección y tienen que vérselas cotidianamente con la complejidad de los problemas que hay que resolver y con las dificultades propias de dirigir a personas y equipos de trabajo diversos. Pero entonces la posibilidad de reflexión queda en cierta forma “empantanada” y se llega a la pregunta: ¿falta de *management* dentro del Sistema de las Naciones Unidas? Cuando esta está hecha desde la racionalidad del *management*, siempre la respuesta va a ser por la afirmativa: el problema es la “falta de *management*” y lo va a seguir siendo, porque la realidad de las prácticas nunca va a lograr ajustarse a su deber ser.

Pero, a partir de las prácticas y vivencias concretas, ¿no es posible preguntarse acerca del exceso? ¿El problema no es en cambio, como pareciera, el exceso de *management* dentro del Sistema de las Naciones Unidas? ¿No son esa “cultura del número” y de los informes que demanda la “gestión por resultados”, la multiplicación de los procesos, los sistemas informáticos de gestión y la sobrecarga de trabajo que generan con tantos procedimientos y, finalmente, la sensación de falta de contenido concreto del trabajo o la pérdida del sentido de la labor profesional a la que aludían algunos de nuestros entrevistados? Solamente parece posible cuestionar la racionalidad del *management* desde otra racionalidad y por lo tanto desde otro orden de vida con sus principios y valores orientadores propios. Es aquí donde el ethos burocrático podría servir como un contrapunto interesante desde donde se pueda pensar el problema del eventual exceso de *management*.

Sin embargo, para esto es necesario primero “descontaminar” de todas sus connotaciones negativas la noción de “burocracia” —papeleo, ineficiencia, exceso de reglas, pérdida de tiempo, inutilidad, despersonalización, etcétera— y aclarar en qué sentido preciso podríamos utilizarla. Es decir, entender la burocracia no como una forma organizacional denostada, como generalmente se la entiende hoy en día sino, como lo hace Weber,

como un desarrollo histórico-cultural que, si bien no carece de ambigüedades, implicó en el momento de su aparición histórica —con la Modernidad y el fin de las guerras religiosas en Europa— la capacidad de separar la política de los principios absolutos y la de separar la administración pública de los imperativos morales privados. En otras palabras, la burocracia como la realización de un “arte de la separación” que ha permitido nada menos que el desarrollo de las libertades individuales, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la instauración de la democracia como forma de gobierno asequible a las sociedades de masas. Por lo tanto, la burocracia como un logro histórico contingente en relación con sociedades preburocráticas en las que prevalecían los favoritismos, las relaciones de dependencia personal y el patronazgo (Du Gay, 1994, 2012).

Sin dejar de tener en cuenta que se trata de la caracterización de un “tipo ideal” o tipo puro, se podría referir para nuestros fines a la “burocracia weberiana” entendida como “la forma de administración específicamente moderna”, la forma de organización impersonal, procedimental, jerárquica y técnica dentro de la que se promueve un conjunto de valores específicos como la impersonalidad, la objetividad y la neutralidad; valores necesarios para que, frente a la administración de lo público, todos sean considerados al menos formalmente como iguales, independientemente de sus orígenes, convicciones políticas o religiosas, o posiciones sociales o económicas (Weber, 2014, pp. 340-349, 1150-1157, 1384-1386). De esta forma deberíamos entender la burocracia como un dominio ético específico —uno de los tantos dominios éticos que constituyen y caracterizan a las sociedades modernas altamente diferenciadas— para poder ponderar sus prácticas no como “aberraciones” —tal como pueden ser leídas desde otra racionalidad y en función de otros fines—, sino en función de los valores que intentan preservar, proteger y promover. A partir de aquí, el “ethos burocrático” —el conjunto de valores que constituye el centro de las prácticas burocráticas— puede servir de contrapunto analítico que permita evaluar, desde un lugar distinto al de la racionalidad del *management*, muchas de las “buenas” y “malas” prácticas de las organizaciones internacionales. Podría evaluarse así cuál es el costo que implica la puesta en riesgo de algunos de los valores constitutivos de la sociedad moderna —la garantía de un tratamiento igualitario, por ejemplo, que implica seguir reglas y procedimientos comunes a todos, lo que a veces torna los procesos lentos y “poco eficientes”—; valores como estos que damos por supuestos, pero que han sido un logro histórico y cultural muy importante para la humanidad.

Dicho en otras palabras, los regímenes de valores de la administración pública —y en el caso que estamos aquí analizando, de la administración pública internacional— y los de la empresa comercial no son idénticos. Cada uno remite a órdenes de vida específicos y son irreductibles unos a

otros. La función pública internacional, desde esta perspectiva<sup>18</sup>, debe ser entendida como un orden de vida particular que le proporciona al funcionario de las Naciones Unidas las pautas de un cierto comportamiento ético y el estatus de una cierta conducta que es la que se espera de él. Así mismo, la racionalidad de la función pública internacional (este particular tipo de organización burocrática) le ofrece a quien se desempeña en su ámbito un sentido para el desarrollo de su profesión y la vinculación con una serie de deberes que derivan de la consecución de los fines particulares que la organización persigue. De aquí la posibilidad de que su vinculación con su función pueda ser sentida como una vocación<sup>19</sup>.

### Consideraciones finales

Cuando se reúne un conjunto de especialistas de un área determinada —como el Comité Directivo Independiente Externo y el equipo de consultores de PwC que tuvieron a su cargo el “Examen amplio de la gobernanza y la supervisión...”—, por más que provengan de muy distintas partes del mundo, no es casual que este grupo de expertos sea parte de una “comunidad” muy acotada y específica que comparte códigos, valores y posiciones teóricas —especialmente las que están en boga, las más aceptadas en un momento dado de la historia, las *mainstream*— e, incluso, no es casual que compartan visiones políticas y económicas en un sentido amplio. Se trata de una comunidad profesional —en este caso de contadores, economistas, auditores, abogados (que generalmente son consultores y *managers* en estas mismas áreas de competencia)— con estrechos lazos entre sí. Con independencia de sus diversos orígenes nacionales o lenguas maternas, no es difícil constatar que muchos de ellos han estudiado en las mismas o similares universidades, participan de asociaciones profesionales internacionales y desarrollan sus actividades en ámbitos semejantes. No debería extrañar entonces que las refe-

18 Esta perspectiva es la de Weber cuando insiste justamente en la irreductibilidad de las distintas esferas de la vida ética en la sociedad moderna y en la necesidad de aplicar protocolos éticos diferentes a cada una de ellas (Weber, 1980, 2009); perspectiva que también es retomada y desarrollada por Paul Du Gay en sus trabajos críticos sobre el avance de la “Nueva Gestión Pública” y del “gobierno empresarial” en el Reino Unido y sobre la importancia, entonces, de rescatar el *ethos* de la función pública burocrática, argumentando que los valores de la burocracia, lejos de estar pasados de moda o ser anacrónicos o irrelevantes, son fundamentales para poder seguir viviendo en una sociedad democrática e igualitaria en la que se respeten las libertades individuales y haya garantías mínimas de justicia para todos (Du Gay, 1994, 2000, 2002, 2014; Fournier y Grey, 1999).

19 Para Du Gay, que se apoya en Weber, la burocracia comprende un *ethos* particular o *Lebensführung*. Es decir, este modo de “conducción de vida” no es solo un conjunto de fines e ideales dentro de un código dado de conducta, sino que, además, implica las vías y los medios de comportarse o conducirse dentro de un “orden de vida”; en otras palabras, puede definirse como un estilo particularmente establecido de vida ética. Por eso se trata de un “orden de vida” específico, sujeto a sus propias leyes, y no de un síntoma de deficiencia moral (Du Gay, 2012, pp. 62, 116, 157).

rencias que toman como fuentes de “los principios y las ‘mejores’ prácticas” que sugieren después para la ONU remitan, en definitiva, a un mismo y único modelo de *management*. Y es así que proponen la gestión basada en resultados (*results-based management*), a partir de indicadores cuantificables de resultados y métricas de gestión, de evaluaciones e informes permanentes, “adaptables” y aplicables a cualquier actividad o ámbito humano y en cualquier lugar de la tierra, por más diverso que sea y con independencia total de los fines últimos que cada organismo, entidad o individuo persiga. Tampoco debería extrañar que dentro de esta racionalidad, en sí misma muy lógica y racional, como señalamos, se pondere al *management* como un saber técnico especializado, incluso que se lo pretenda una “ciencia” y, por lo tanto, desde ese umbral sean vistos la política, los políticos, los Estados miembro (sus gobiernos y sus representantes) casi como pesados obstáculos “irracionales” para lo que debería ser el buen funcionamiento y el desempeño eficiente de una organización, en este caso, una internacional como las Naciones Unidas.

Sorprendentemente, sin embargo, cuando nos enfrentamos a la realidad de las prácticas, como lo vimos a partir de las voces de nuestros entrevistados que trabajan en distintas agencias de la ONU, nos encontramos con muchas dificultades y problemas no solamente no resueltos por la aplicación de las “mejores” prácticas del *management* en la última década, sino, en algunos casos, posiblemente creados o agravados por ellas. Cuando oímos a nuestros entrevistados hablar de “dicotomía entre los objetivos y la realidad”, de “desconexión entre la realidad y las prácticas promovidas”, o quejarse de los “procesos avasalladores”, de que se siente la “recarga con los procedimientos” o que “el trabajo se ha vuelto puros procedimientos”, uno casi instintivamente tiende a pensar en el exceso de “burocracia” —entendida ahora en el sentido más coloquial y denostado del término— que aparentemente reina en organizaciones del tamaño de las que estamos analizando. Uno podría preguntarse si no hay una suerte de “burocratización” —en el peor de los sentidos— con la incorporación de estas nuevas técnicas de *management* que se suman y sobreponen a las prácticas administrativas ya existentes en grandes organizaciones públicas como estas. Y si así fuera: ¿cuál es concretamente el costo económico para la organización y cuál es el costo emocional o en términos de motivación personal para cada uno de los que trabajan allí de este “exceso de *management*”? ¿Se ha calculado ya cuánto cuesta el estar realizando todo este gran número de actividades de gestión y evaluación que no tienen que ver directamente con el objetivo específico del trabajo demandado por la organización y para el cual sus funcionarios especializados se han formado profesionalmente y por el cual se les paga?

Dada la dificultad, incluso la imposibilidad de evaluar una racionalidad desde dentro de sí misma y en sus propios términos, propusimos mi-

rar hacia el ethos burocrático —ahora sí entendiendo “burocracia” en el sentido de desarrollo histórico-cultural con características específicas— y, a partir de allí, a fines analíticos, como un tipo ideal weberiano. No se trata, ¡de ninguna manera!, de proponerlo como un modelo alternativo a seguir, sino como un punto de observación posible que permita un cierto contraste y contrapunto en un momento en el que prácticamente todas las esferas de la existencia parecen estar permeadas por esta racionalidad administrativo-empresarial que propone y difunde las doctrinas y retóricas del *management*. Resta todavía por hacer el trabajo de contrastación que habilite una nueva perspectiva para la reflexión. Apenas se han podido indicar aquí algunas pistas en ese sentido.

### Referencias bibliográficas

- Adams, B. y J. Martens (2015). *Fit for whose purpose?: private funding and corporate influence in the United Nations*. Bonn/Nueva York: Global Policy Forum.
- Du Gay, P. (1994). Making up managers: bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation. *The British Journal of Sociology*, 45(4), pp. 655-674. DOI: 10.2307/591888.
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI.
- Fournier, V. y C. Grey (1999). Too much, too little and too often: a critique of du Gay's analysis of enterprise. *Organization*, 6(1), pp. 107-128. DOI: 10.1177/135050849961005.
- Le Texier, T. (2016). *Le maniement des hommes: essai sur la rationalité managériale*. París: La Découverte.
- López Ruiz, O.J. (2010). As inovações institucionais no Reino Unido. En: G. Arbix, M.S. Salerno, D. Toledo, Z. Miranda y R. dos Reis Alvarez, orgs. *Inovação: estratégia de sete países*. Cadernos da indústria ABDI, vol. XV. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, pp. 246-280.
- López Ruiz, O.J. (2017). *El management en las organizaciones internacionales: ¿falta de management o exceso de management dentro del Sistema de Naciones Unidas?* Ponencia presentada en el XXXV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Lima, Perú, 29 de abril al 2 de mayo de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). *Resolución aprobada por Asamblea General: informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores*, 57/278 [en línea]. Asamblea General, 23 de enero de 2003. Disponible en: <undocs.org/A/RES/57/278> [acceso 15/11/2017].
- Organización de las Naciones Unidas (2006a). *Implementation of decisions contained in the 2005 World Summit Outcome for action by the Secretary-General: comprehensive review of governance and oversight within the United Nations and its funds, programmes and specialized agencies: report of the Secretary-General* [en línea]. Asamblea General, 10 de julio de 2006. A/60/883. Disponible en: <undocs.org/A/60/883> [acceso 15/11/2017].

- Organización de las Naciones Unidas (2006b). *Implementation of decisions contained in the 2005 World Summit Outcome for action by the Secretary-General: comprehensive review of governance and oversight within the United Nations and its funds, programmes and specialized agencies. Report of the Secretary-General*. Asamblea General, 28 de agosto de 2006. A/60/883/Add.1. Nueva York: ONU.
- Weber, M. (1980). Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. En: *Textos seleccionados*. 2ª ed. San Pablo: Abril Cultural.
- Weber, M. (2009). *El político y el científico*. Buenos Aires: Prometeo.
- Weber, M. (2011). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.